

EL PACTO VERDE EUROPEO COMO INSTRUMENTO DE PODER GEOPOLÍTICO:

*TENSIONES REGULATORIAS Y DESAFÍOS PARA EL SUR GLOBAL
(2020-2030)*

Autores

Anghelo Basauri Escudero

University of Arizona, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

anghelobasauri.2004@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7052-917X>

Francisco Sanchez Carrasco

University of Arizona, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

fricarsa44@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2205-0984>



Resumen

Este artículo analiza el Pacto Verde Europeo (PVE) como una iniciativa de gobernanza internacional que busca reconfigurar los marcos que orientan el comercio y la acción diplomática. El objetivo es examinar la dimensión exterior del PVE, evaluando cómo instrumentos como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) impactan en los actores internacionales y la gobernanza climática.

La hipótesis central sostiene que el PVE opera como un instrumento de poder híbrido que reconfigura la gobernanza global. Lejos de ser únicamente una estrategia ambiental, el PVE proyecta una hegemonía normativa (Efecto Bruselas), que, al imponer estándares como el CBAM, transforma la cooperación climática en un escenario de competencia geo-económica, exacerbando las asimetrías estructurales y las tensiones diplomáticas con el Sur Global.

La metodología adoptada es cualitativa, con un diseño de estudio de caso basado en la revisión documental de fuentes primarias (documentos de la UE, Organización Mundial del Comercio) y secundarias (literatura académica, informes de think tanks).

Los resultados de la investigación demuestran que el PVE está generando un "Efecto Bruselas" en la política de sostenibilidad, obligando a terceros países a adaptar sus estándares regulatorios en materia climática. Sin embargo, esta estrategia unilateral también enfrenta fuertes acusaciones de "proteccionismo verde", exacerbando las tensiones con socios comerciales clave y naciones en desarrollo, quienes lo perciben como una imposición que socava el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Se evidencia que, sin mecanismos de apoyo financiero y tecnológico adecuados, amenazan con obstaculizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Sur Global. Se concluye que el PVE actúa como un instrumento de poder geopolítico que, más allá de su dimensión ambiental, reconfigura la gobernanza global hacia la competencia geo-económica, exacerbando las asimetrías con el Sur Global y fragmentando el régimen climático internacional.

► **Palabras claves:** Desarrollo Sostenible, Pacto Verde Europeo, Gobernanza, Cambio Climático, Geopolítica Climática, Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM)

The European Green Deal as an Instrument of Geopolitical Power: Regulatory Tensions and Challenges for the Global South (2020-2030)

Abstract

This article analyzes the European Green Deal (EGD) as an international governance initiative seeking to reshape the frameworks guiding trade and diplomatic action. The objective is to examine the external dimension of the EGD, evaluating how instruments such as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) impact international actors and climate governance. The central hypothesis posits that the EGD operates as an instrument of hybrid power that reconfigures global governance. Far from being solely an environmental strategy, the EGD projects a normative hegemony ("Brussels Effect") that, by imposing standards like the CBAM, transforms climate cooperation into an arena of geo-economic competition, exacerbating structural asymmetries and diplomatic tensions with the Global South. The adopted methodology is qualitative, employing a case study design based on a documentary review of primary sources (EU and World Trade Organization documents) and secondary sources (academic literature, think tank reports). The research results demonstrate that the EGD is generating a "Brussels Effect" in sustainability policy, compelling third countries to adapt their regulatory standards regarding climate matters. However, this unilateral strategy also faces strong accusations of "green protectionism," exacerbating tensions with key trading partners and developing nations, who perceive it as an imposition undermining the principle of Common but Differentiated Responsibilities. It is evident that, without adequate financial and technological support mechanisms, these measures threaten to hinder the Sustainable Development Goals (SDGs) in the Global South. It is concluded that the EGD acts as an instrument of geopolitical power that, beyond its environmental dimension, reconfigures global governance toward geo-economic competition, exacerbating asymmetries with the Global South and fragmenting the international climate regime.

► **Keywords:** Sustainable Development, European Green Deal, Governance, Climate Change, Climate Geopolitics, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

1. Introducción

La gobernanza climática global atraviesa constantemente cambios en el tiempo y, en la actualidad, se encuentra en un punto de inflexión. La insuficiencia de los marcos multilaterales tradicionales para ofrecer respuestas efectivas y oportunas a la crisis climática ha abierto un espacio para la emergencia de iniciativas regionales con ambiciones globales. Como señalan Keohane y Victor (2011), la dificultad de lograr consensos globales ha dado paso a un complejo de regímenes donde coexisten iniciativas diversas, en este contexto, la política climática está transitando desde el ámbito de la diplomacia cooperativa hacia una arena de competencia geoeconómica. Es aquí donde el poder de mercado y la capacidad regulatoria se convierten en instrumentos de influencia internacional.

En el epicentro de este escenario se sitúa el Pacto Verde Europeo (PVE), presentado por la Comisión Europea en 2019. Aunque formulado como la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para alcanzar la neutralidad climática en 2050, sus implicaciones trascienden con creces sus fronteras. El PVE no es solo una política supranacional que alcanza a los países de la UE; es una declaración de intenciones sobre el rol que la UE aspira a jugar en el orden global, utilizando la transición ecológica como un pilar central de su política exterior³⁸.

A través de un conjunto de políticas interconectadas, entre las que destaca el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), la UE “procura” de cierta forma condicionar las prácticas productivas de sus socios comerciales, lo cual representa su componente internacional más problemático para el análisis. Esta arquitectura convierte al PVE en un caso de estudio paradigmático sobre la proyección de capacidad regulatoria con alcance exterior. Siendo este un intento de universalizar sus estándares regulatorios en materia climática aprovechando el atractivo de su mercado único para acelerar la descarbonización a escala mundial.

Esta estrategia, sin embargo, no está exenta de contradicciones, puesto que, por un lado el PVE puede actuar como un catalizador de la acción global, generando un “Efecto Bruselas” que impulsa a otros países a fortalecer sus estándares de sostenibilidad. Mientras que, por otro lado, su naturaleza independiente ha provocado una notable resistencia internacional, alimentando acusaciones de “proteccionismo verde” y de trasladar una carga desproporcionada a las economías del Sur Global, lo que a su vez podría profundizar las fracturas existentes en el sistema internacional.

El presente artículo se propone, por tanto, analizar el Pacto Verde Europeo como un fenómeno de la política internacional. El enfoque no se centrará en sus detalles técnicos internos, sino en su función como instrumento de política exterior articulado en torno a tres ejes: la proyección de hegemonía normativa a través del ‘Efecto Bruselas’³⁹, la generación de fricciones geopolíticas derivadas de esta imposición regulatoria, y el consiguiente desafío que esto plantea para los modelos de desarrollo de las economías emergentes.

2. Fundamentación y objetivos

La creciente relevancia de la gobernanza climática en la agenda internacional demanda una comprensión más profunda de las herramientas y estrategias que impulsan la acción climática global. En este ámbito, el PVE emerge como una iniciativa crucial que trasciende las fronteras de la Unión Europea. Su singularidad radica en la combinación de ambiciosos objetivos internos con un enfoque de política exterior que busca proyectar estándares ambientales a nivel global, un fenómeno conocido como “Efecto Bruselas”. Este trabajo se justifica por la necesidad de analizar críticamente este enfoque.

Aunque el PVE es un motor potencial para la acción climática, su naturaleza supranacional (o si se quiere, regional) y las medidas normativas asociadas, como el CBAM, han generado un intenso debate. Críticos señalan que, a pesar de sus “buenas intenciones”, estas políticas pueden ser percibidas como barreras comerciales o “proteccionismo verde”, lo que podría afectar a las economías emergentes y complicar las negociaciones climáticas multilaterales. Por lo tanto, el enfoque a desarrollar es relevante para el debate académico y político, ya que examina si la proyección de la estrategia en política medioambiental de la UE puede ser considerada un paradigma de gobernanza inclusiva o, por el contrario, una fuente de fricciones geopolíticas y desafíos para un desarrollo sostenible equitativo.

El análisis de las implicaciones geopolíticas y los desafíos del PVE para el período 2020-2030 es fundamental para comprender las tensiones entre la ambición climática y la equidad global. Al examinar cómo el PVE impacta en la gobernanza de otros países y sus relaciones de poder, este artículo contribuye a la literatura sobre política climática, comercio y relaciones internacionales. Se busca responder de qué manera el Pacto Verde Europeo funciona como un instrumento de poder geopolítico y cómo reconfigura la gobernanza climática global hacia un modelo de competencia geoeconómica.

Para responder a esta interrogante, se abordarán los mecanismos primarios a través de los cuales el PVE proyecta sus estándares más allá de sus fronteras, se analizará la respuesta de actores internacionales clave y las tensiones geopolíticas que surgen de estas interacciones,

³⁸ El Pacto Verde Europeo (PVE) es un conjunto de políticas de la UE que busca transformar la economía para ser sostenible y neutral en carbono hacia 2050. Esta estrategia incluye medidas como el CBAM (Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono), un sistema que impone aranceles a productos importados basados en su contenido de carbono. (Consejo Europeo, 2025)

³⁹ El Efecto Bruselas, acuñado por Bradford en 2012 dicta que, con sus leyes, la UE acaba influyendo más a nivel mundial que EE. UU. con su poder militar o China con sus proyectos en el extranjero. (Bradford, 2020)

y se considerará en qué medida el enfoque del PVE desafían los principios multilaterales de toma de decisiones y el impacto que tiene en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En correspondencia directa con la pregunta de investigación, el objetivo principal es aportar una comprensión crítica del PVE como un fenómeno que trasciende los asuntos ecológicos para convertirse en un instrumento de influencia internacional. Se intenta demostrar cómo sus instrumentos externos no sólo impulsan la acción climática, sino que también generan efectos geopolíticos y distributivos que reconfiguran la gobernanza global.

De manera específica, el análisis se orienta a evidenciar los mecanismos regulatorios y diplomáticos a través de los cuales la Unión Europea extiende sus estándares de sostenibilidad; interpretar las reacciones y estrategias de los principales actores internacionales frente a estas medidas; y valorar sus implicancias en términos de justicia climática, multilateralismo y viabilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con ello, se pretende ofrecer hallazgos originales que integren dimensiones comúnmente tratadas de forma separada (regulación, geopolítica y justicia climática), contribuyendo a la literatura sobre gobernanza global en materia climática y posicionando al PVE como una declaración de poder normativo en el siglo XXI.

3. Debates contemporáneos sobre el Pacto Verde Europeo

La literatura académica sobre el PVE ha crecido exponencialmente desde su anuncio, delineando un campo de estudio dinámico y multifacético. La investigación relevante en el período 2020-2025 puede agruparse en cuatro corrientes principales de debate que, en conjunto, definen el conocimiento actual sobre el tema y revelan el vacío que este artículo pretende abordar.

La primera corriente se ha centrado en el PVE como un caso de estudio del poder regulatorio de la UE, a menudo enmarcado en el concepto del “Efecto Bruselas” de Anu Bradford (2020). Esta perspectiva sostiene que la UE, aprovechando el tamaño y el atractivo de su mercado único, puede externalizar unilateralmente sus regulaciones, obligando a empresas y países de todo el mundo a adoptar sus estándares. Autores como Siddi (2021) aplican este marco para argumentar que la UE aspira a convertirse en una “superpotencia regulatoria climática”. No obstante, otros académicos como Khalique, Wang y Ahmed (2025) han matizado esta visión, señalando que el poder regulatorio de la UE encuentra mayores límites en la política climática que en la regulación de productos, ya que choca directamente con la soberanía nacional sobre la política energética y los modelos de desarrollo industrial, generando una resistencia política más significativa.

Una segunda corriente, de carácter técnico-jurídico y geoeconómico, se ha enfocado en el CBAM. Inicialmente, el debate se concentró en su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴⁰, explorando si constituye una medida climática legítima o una forma de proteccionismo verde (Eicke et al., 2021). Más recientemente, el análisis se ha desplazado hacia las implicaciones geoeconómicas. Autores como Zenghelis (2022) interpretan el CBAM no solo como una herramienta climática, sino como un instrumento de política industrial diseñado para proteger la competitividad europea en la carrera global por las tecnologías limpias, especialmente frente a China y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) de Estados Unidos.

La tercera corriente aborda la geopolítica de la transición energética, un campo que ha ganado enorme tracción. Los análisis de Leonard et al. (2021) y Scholten (2023) sitúan al PVE como la estrategia de la UE para navegar la reconfiguración del poder global impulsada por la descarbonización. Esa corriente destaca cómo el PVE busca alcanzar una “soberanía estratégica” a través de dos vías: reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles de actores como Rusia (un objetivo que adquirió una urgencia dramática tras la invasión de Ucrania en 2022) y asegurando las cadenas de suministro de materias primas críticas (litio, cobalto, etc.) indispensables para las tecnologías verdes, lo que a su vez genera nuevas dependencias y focos de competencia, principalmente con China.

Finalmente, una cuarta corriente, proveniente de los estudios del desarrollo y la justicia climática, analiza el impacto del PVE en el Sur Global. Distintos informes de la UNCTAD (2023) han cuantificado los costos económicos desproporcionados que medidas como el CBAM pueden imponer a los países en desarrollo, cuyas industrias exportadoras carecen de la capacidad técnica o financiera para cumplir con los estándares europeos. Más allá del impacto económico, académicos como Claar (2022) enmarcan el debate en términos de justicia climática, argumentando que el PVE socava el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” al imponer una carga a naciones con una responsabilidad histórica mínima en la crisis climática, lo que es percibido como una forma de “colonialismo ecológico”.

En suma, la literatura de los últimos cinco años ofrece análisis robustos sobre las dimensiones regulatoria, comercial, geopolítica y de desarrollo del PVE. Sin embargo, persiste una fragmentación significativa: los estudios tienden a especializarse en una de estas áreas, sin ofrecer un análisis holístico que integre sistemáticamente cómo interactúan. Se carece de una investigación que conecte explícitamente el ejercicio del poder regulatorio de la UE (corriente 1) a través de un instrumento geoeconómico como el CBAM (corriente 2), como parte de una estrategia geopolítica más amplia (corriente 3), y que evalúe sus consecuencias sistémicas para la justicia climática y la equidad

40 La OMC establece normas comerciales que podrían verse afectadas por medidas climáticas unilaterales como el CBAM. El Artículo XX del GATT permite excepciones, pero la legalidad de CBAM aún está en debate. Le Blanc (2023)

en el desarrollo global (corriente 4). Este trabajo busca llenar esa brecha, ofreciendo una visión integrada del PVE como un fenómeno de la política internacional.

4. Poder, gobernanza y justicia en la estrategia verde europea

El análisis del PVE parte de una articulación conceptual entre gobernanza climática global, poder normativo y justicia climática. Estos tres marcos permiten abordarlo no solo como una política climática, sino como una estrategia de liderazgo global que combina aspiraciones de regulación, proyección de poder y gestión de tensiones distributivas.

De acuerdo con Cognuck y Numer (2020), la gobernanza climática actual debe entenderse como un proceso multinivel continuo que involucra no solo a gobiernos nacionales, sino también a organismos internacionales, el sector privado, ONG y otros actores sociales para la toma de decisiones. En este escenario, la Unión Europea intenta posicionarse como un nodo de coordinación y regulación, utilizando el PVE para reactivar un multilateralismo fragmentado y proyectar su influencia a través de normas, financiamiento y diplomacia climática.

Sobre esta base, el análisis del PVE se desarrolla a partir de una articulación conceptual que trasciende la gobernanza climática tradicional para situarse en la intersección entre la geoeconomía y el poder normativo. La integración de estos marcos analíticos facilita interpretar las tensiones que emergen en este proceso, así como caracterizar los mecanismos mediante los cuales la UE ejerce influencia y genera fricción política en el contexto climático global.

En primer lugar, se adopta el enfoque de la geoeconomía, entendida como el uso de instrumentos económicos para promover objetivos geopolíticos (Olier, 2012, como se citó en Valton Legrá, 2021). En este contexto, la gobernanza climática deja de ser un espacio puramente cooperativo para convertirse en una arena de competencia donde las regulaciones actúan como barreras de entrada o ventajas competitivas. Esto explica las fricciones políticas y la contestación geopolítica: la resistencia de los Estados a normas externas que perciben como amenazas a su soberanía económica.

En segundo lugar, se refina el concepto de poder normativo de la UE (Manners, 2002) integrando la noción del “Efecto Bruselas” (Bradford, 2020) para caracterizar al PVE como un “Poder Híbrido”. Este permite comprender cómo la UE combina herramientas regulatorias y discursivas para proyectar influencia más allá de sus fronteras.

Este poder se despliega a través de un primer mecanismo denominado “poder blando” (Nye, 2019), que alude a la capacidad de imponer estándares mediante el acceso al mercado. No recurre al uso de la fuerza militar, sino a la condicionalidad económica (como ocurre con el CBAM) para inducir que terceros actores alineen sus normativas internas con las expectativas europeas. En la práctica, opera como una forma de sanción de facto para quienes no cumplan con dichos estándares.

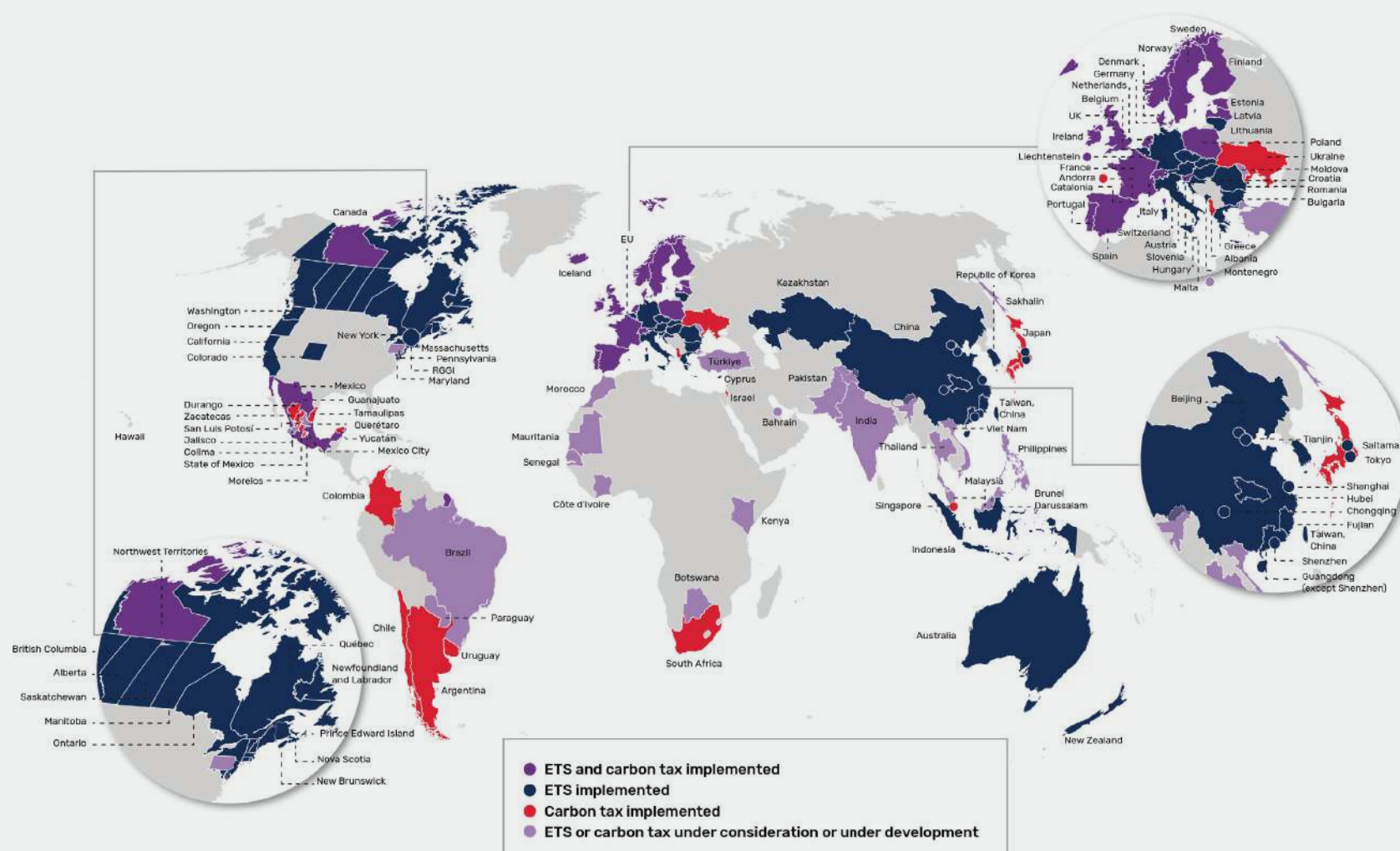
Un segundo mecanismo es el “poder persuasivo” (Hart, 1976), asociado a la diplomacia climática tradicional y a la narrativa de liderazgo moral. A través de este recurso, la UE legitima sus medidas coercitivas bajo el estandarte del bien común global, presentando sus iniciativas regulatorias como necesarias para enfrentar la crisis climática y promover un orden internacional más sostenible.

Finalmente, el análisis incorpora la noción de Justicia Climática, entendida como la exigencia de distribuir equitativamente tanto los beneficios asociados a actividades emisoras como las cargas derivadas de sus impactos (MIT Climate Portal, 2022). Este marco permite examinar sus implicaciones sobre los “modelos de desarrollo”, definidos aquí como las estrategias de industrialización de las economías emergentes, históricamente sustentadas en recursos intensivos en carbono. Desde esta perspectiva, la imposición de estándares verdes externos genera una asimetría estructural: mientras el Norte Global ya culminó su proceso de industrialización, el Sur Global enfrenta nuevas restricciones que encarecen su desarrollo, vulnerando el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas.”

En conjunto, este marco teórico permite interpretar el PVE como una estrategia que articula poder, gobernanza y justicia para proyectar influencia en el sistema internacional. Sin embargo, para comprender plenamente el alcance de esta proyección normativa, es necesario situarla dentro del paisaje regulatorio global en el que opera. La política climática no se desarrolla en el vacío puesto que se inserta en una arquitectura internacional profundamente desigual, donde los instrumentos de tarificación del carbono se distribuyen de manera asimétrica entre regiones.

Es en este punto donde resulta pertinente observar el estado actual de los instrumentos regulatorios a nivel mundial. La siguiente visualización muestra cómo se configura la gobernanza climática en la práctica, revelando qué actores han adoptado sistemas de comercio de emisiones o impuestos al carbono, y cuáles permanecen al margen de estas herramientas. El mapa distingue entre las jurisdicciones que han implementado un Sistema de Comercio de Emisiones (ETS), un impuesto al carbono, o una combinación de ambos (representadas en tonos morados y rojos), y aquellas que apenas los tienen en consideración o carecen por completo de ellos (en tonos grises).

Gráfico 01: Mapa Global de Sistemas de Comercio de Emisiones (ETS) e Impuestos al Carbono Implementados, en Desarrollo o bajo Consideración



Fuente. Informe "State and Trends of Carbon Pricing 2025", Banco Mundial (2025).

Lo que el gráfico revela es una asimetría estructural en la política climática global. Por un lado, consolida lo que Siddi (2021) describe como el rol de "superpotencia regulatoria" de la Unión Europea viéndose como un bloque regulatorio pionero y altamente integrado, epicentro del "Efecto Bruselas". Por otro, expone la vulnerabilidad de las economías del Sur Global, que mayoritariamente carecen de estos instrumentos de tarificación, lo que fundamenta su resistencia a políticas como el CBAM. Esta brecha regulatoria es, por tanto, el terreno sobre el cual se proyecta el poder normativo europeo y emergen las tensiones geopolíticas que se analizan en el siguiente apartado.

En coherencia con este análisis, el diseño metodológico se estructura precisamente para captar cómo estas asimetrías regulatorias son traducidas en prácticas concretas de poder y contestación diplomática. Por ello, el estudio adopta un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo-analítico, adecuado para examinar el Pacto Verde Europeo no como una normativa técnica aislada, sino como un fenómeno político donde interactúan la proyección de influencia, la regulación extraterritorial y las respuestas estratégicas de terceros Estados.

La estrategia de recolección de datos se basó en una revisión documental selectiva, diseñada para operacionalizar las tres dimensiones teóricas del estudio. En primer lugar, para analizar el poder blando, se examinaron documentos legislativos de la Unión Europea (específicamente el Reglamento del CBAM y la estrategia Global Gateway), con el fin de identificar los mecanismos regulatorios mediante los cuales Bruselas condiciona el acceso a su mercado. Simultáneamente, para evaluar las fricciones geopolíticas, el corpus incorporó registros de debates y comunicaciones oficiales presentadas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que permitió documentar empíricamente la contestación diplomática y la resistencia de terceros Estados a la extraterritorialidad de las normas europeas. Finalmente, para dimensionar el impacto en los modelos de desarrollo, se procesaron informes técnicos y proyecciones económicas de organismos multilaterales como la UNCTAD y el Banco Mundial, utilizados para contrastar la narrativa europea de transición justa con los riesgos materiales para las economías del Sur Global.

El tratamiento de la evidencia se realizó mediante un análisis temático de contenido, orientado a deconstruir las narrativas políticas. Esta técnica permitió categorizar la información identificando la tensión entre la retórica de cooperación (poder persuasivo) y las prácticas de competencia (geoconomía), posibilitando así una triangulación entre la intención regulatoria de la UE, la crítica diplomática internacional y los datos de impacto económico.

5. El Pacto Verde como Instrumento de Poder Global

El principal hallazgo de esta investigación, y su aporte central al debate académico, es que el PVE opera como un instrumento de poder híbrido que reconfigura la gobernanza global a través de una interacción dialéctica entre la coerción normativa y la contestación geopolítica. El análisis documental revela una conclusión inequívoca: el PVE no puede ser reducido a la categoría de política medioambiental, sino que debe analizarse como un vector de reconfiguración del poder internacional.

La Proyección Externa del PVE como Causa del Cambio

La evidencia confirma que la UE ha construido una arquitectura de política exterior deliberada para universalizar sus estándares climáticos, yendo mucho más allá de una simple política interna.

El Poder Blando: Mecanismos Comerciales y Regulatorios

El componente estratégico más relevante es el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM). El análisis del Reglamento (UE) 2023/956 muestra una lógica de “poder blando”: no se prohíbe la importación de productos intensivos en carbono, pero se les impone un coste que busca igualar las condiciones de competencia con los productores europeos. La Comisión Europea (2023) lo define explícitamente como un “incentivo” para la descarbonización global. Este incentivo, sin embargo, funciona como una presión económica directa. La fase de transición, iniciada en octubre de 2023, obliga a los importadores a reportar las emisiones, sentando las bases para la fase de pagos a partir de 2026. Esta estructura no solo afecta a los productores directos, sino que obliga a los gobiernos de terceros países a considerar la implementación de sus propios sistemas de tarificación del carbono si quieren que sus industrias eviten el pago en la frontera europea.

Esta lógica se refuerza a través de la “condicionalidad verde” en los acuerdos comerciales. El Acuerdo Marco Avanzado con Chile, por ejemplo, no se limita a un capítulo sobre sostenibilidad, sino que eleva el respeto al Acuerdo de París a la categoría de “elemento esencial”, cuya violación podría llevar a la suspensión del tratado (Consejo de la UE, 2023). Esta práctica, que se está convirtiendo en un estándar en la política comercial de la UE, demuestra un uso estratégico del acceso al mercado para asegurar el alineamiento de sus socios con sus objetivos climáticos, materializando el “Efecto Bruselas” (Bradford, 2020).

Así, el análisis muestra que el CBAM y la condicionalidad verde deben entenderse como instrumentos híbridos: promueven la convergencia normativa bajo la apariencia de incentivos, pero generan efectos de coerción indirecta que cuestionan la frontera conceptual entre persuasión y presión económica, aportando un ángulo novedoso al estudio de la proyección externa del poder normativo de la UE.

El Poder Persuasivo: Diplomacia Estratégica y Narrativas

La UE complementa su poder de gestión con una intensa diplomacia climática que busca enmarcar el PVE en un discurso de cooperación y liderazgo global. La estrategia “Global Gateway” es un ejemplo clave, presentada como una alternativa sostenible a la Franja y la Ruta de China, prometiendo inversiones en infraestructura que cumplan con los más altos estándares ambientales y sociales (Comisión Europea, 2021). De este modo, la UE utiliza la financiación del desarrollo como un vehículo para exportar su modelo regulatorio y tecnológico.

Las Asociaciones para una Transición Energética Justa (JETP) son otra herramienta de este poder persuasivo. Al ofrecer paquetes de financiación a países como Indonesia o Vietnam para adelantar el cierre de sus centrales de carbón, la UE (junto a otros socios del G7) no solo contribuye a la mitigación global, sino que alinea las trayectorias energéticas de estas economías emergentes con sus propias prioridades y, potencialmente, con sus tecnologías (Ordóñez, et al., 2024). La narrativa que acompaña estas iniciativas, centrada en la “cooperación entre iguales” y la “transición justa”, busca legitimar la agenda europea y contrarrestar las acusaciones de imposición unilateral.

De este modo, se propone entender la diplomacia climática europea como la expresión de un poder normativo compuesto, donde las estrategias persuasivas legitiman y suavizan la coerción regulatoria. Esta lectura desafía la tendencia de la literatura a analizar ambos instrumentos de manera aislada y aporta un marco más completo para interpretar el papel de la UE como arquitecta de normas en la política climática internacional.

La Reconfiguración de la Gobernanza como Efecto

La estrategia exterior del PVE ha generado una onda expansiva en el sistema internacional, provocando una reconfiguración de la gobernanza que se manifiesta en una creciente politización

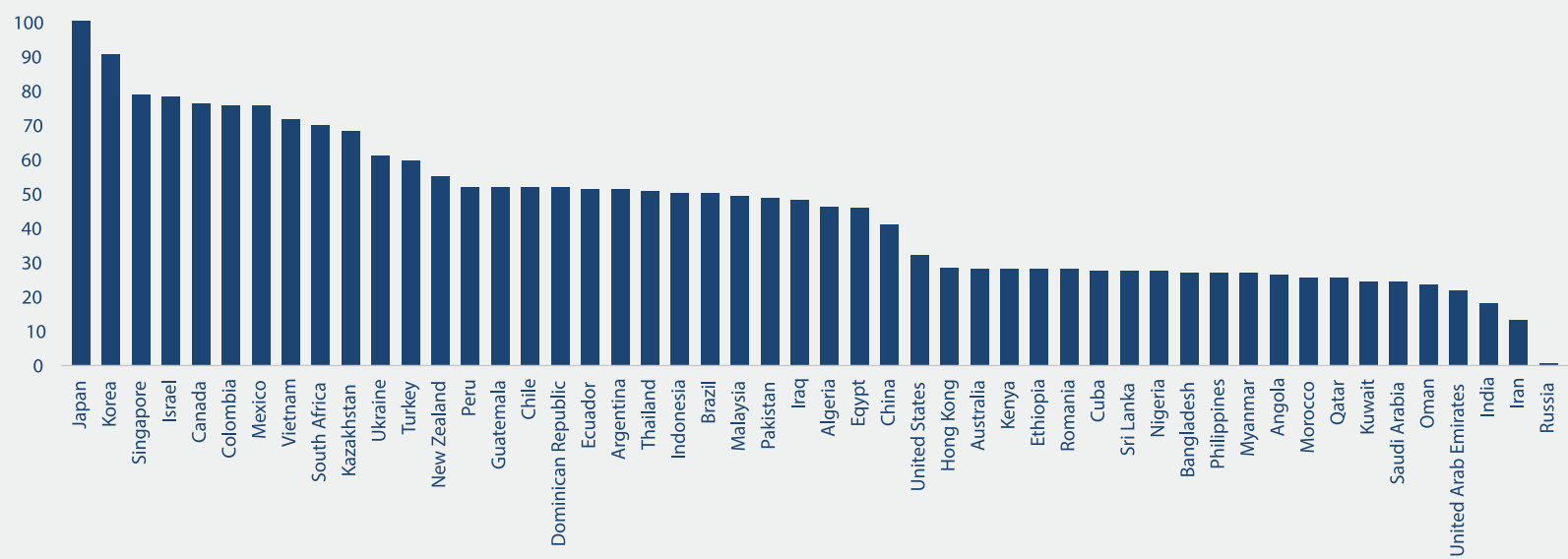
Contestación Geopolítica

La respuesta más visible ha sido la fuerte contestación por parte de las economías emergentes, que ha politizado el debate comercial y climático. Las comunicaciones formales del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) ante el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC son contundentes. En un documento de junio de 2023, calificaron al CBAM de “medida coercitiva unilateral” y “proteccionista”, argumentando que viola el principio de Trato Nacional y Nación Más Favorecida, y que contraviene la equidad consagrada en el Acuerdo de París (OMC, 2023). Esta oposición ha trascendido los foros de Ginebra, llevando a la creación de un frente diplomático que busca coordinar

una respuesta y que ha amenazado con medidas de represalia.

Esta fractura diplomática puede visualizarse a través del “Índice de Apoyo al CBAM”, que mide el nivel de alineamiento político de las 50 economías más grandes con el mecanismo europeo. En una escala de 1 a 100, donde 1 representa el menor apoyo y 100 el máximo, el gráfico revela una clara politización de la agenda climática, exponiendo las profundas divisiones que la estrategia de la UE ha generado a nivel global.

Gráfico 02: Índice de Apoyo al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) entre las 50 Mayores Economías



Fuente. Informe “International Reaction to the EU Carbon Border Adjustment Mechanism”, de IETA (2024).

Lo que el gráfico evidencia es la materialización de la contestación geopolítica. Actores clave del Sur Global como India, junto a potencias como Rusia, se sitúan en el extremo más bajo del espectro, validando la fuerte oposición del grupo BASIC y de otros actores afectados. La posición intermedia de China y Estados Unidos también refleja la complejidad de la arena geopolítica, donde la cooperación climática se entrelaza con la competencia estratégica. De este modo, el PVE no solo genera debates comerciales, sino que dibuja un nuevo mapa de alineamientos y divisiones en la política internacional.

La tensión se ha insertado en la competencia geopolítica más amplia. China, por ejemplo, ha utilizado la crítica al CBAM para posicionarse como un defensor del multilateralismo y del Sur Global, en contraste con el unilateralismo europeo. Al mismo tiempo, la UE se encuentra en una delicada posición con Estados Unidos; aunque ambos comparten el objetivo de competir con China en tecnologías limpias, la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) de EE.UU., con su enfoque en subsidios domésticos, ha generado fricciones transatlánticas sobre la competencia leal, complicando la formación de un “club climático” occidental (Zenghelis, 2022).

Más allá del impacto en el desarrollo, la implementación del CBAM introduce una nueva fuente de tensión en la arena internacional. La política no solo afecta a economías pequeñas, sino también a actores geopolíticos de primer orden que son socios comerciales clave de la Unión Europea en los sectores regulados, como lo demuestra la composición de las importaciones de hierro y acero antes de la entrada en vigor del mecanismo.

Cuadro 01: Principales Exportadores de Hierro y Acero a la UE (Pre-CBAM)

País de origen	Valor de las Importaciones de la UE (miles de millones de €)	Porcentaje del Total
Rusia	2.4	5%
Ucrania	5.5	11%
China	4.9	10%
Turquía	4.5	9%
India	3.0	6%
Corea del Sur	2.5	5%

Fuente. Elaboración propia sobre la base de datos de comercio internacional de mercancías, por Eurostat, Oficina de Estadística de la Unión Europea (2023).

En consecuencia, la resistencia al PVE debe entenderse como un proceso geopolítico de alto impacto, en el que la política climática actúa como catalizador de fracturas Norte-Sur y como campo de maniobra para potencias emergentes y establecidas. Este aporte resulta original porque conecta la literatura sobre gobernanza climática con la de competencia geoeconómica, mostrando que los mecanismos ambientales de la UE no solo regulan mercados, sino que también reconfiguran los equilibrios de poder global.

La Erosión de la Justicia Climática y los Principios Multilaterales

El impacto más profundo del PVE se observa en la erosión de la confianza y los principios de equidad que sustentan el régimen climático. Informes detallados de la UNCTAD (2023) han modelizado el impacto económico del CBAM, concluyendo que podría reducir los ingresos de los países en desarrollo en más de 5.900 millones de dólares anuales y contraer sus exportaciones a la UE. Los países menos adelantados, particularmente en África, serían los más afectados, con Mozambique y Senegal enfrentando caídas significativas en sus exportaciones de aluminio y fertilizantes.

Aunque el CBAM busca equiparar el costo del carbono entre productos europeos e importaciones, su implementación termina golpeando con mayor fuerza a economías dependientes de materias primas. El Banco Mundial, a través de un análisis comparativo, identifica a los países más vulnerables a este esquema, confirmando que el impacto no es homogéneo y que los efectos recaen desproporcionadamente en las naciones con menor capacidad de adaptación.

Cuadro 02: Exposición de los Países al CBAM de la UE

País	Índice de Exposición al CBAM (Exportaciones)	Sector más Expuesto
Mozambique	Muy Alto	Aluminio
Zimbabue	Alto	Hierro y Acero
Bosnia y Herzegovina	Alto	Hierro y Acero, Aluminio
Ucrania	Alto	Hierro y Acero
Serbia	Alto	Hierro y Acero
Montenegro	Alto	Aluminio
Egipto	Medio	Aluminio, Fertilizantes
Turquía	Medio	Hierro y Acero
Rusia	Medio	Hierro y Acero, Fertilizantes
China	Bajo	Hierro y Acero, Aluminio

Fuente. Elaboración propia sobre la base del análisis sobre los índices de exposición comercial al CBAM, por el Banco Mundial (2024).

La vulnerabilidad identificada no es meramente teórica, sino que se traduce en un impacto económico tangible. Un informe de la UNCTAD cuantifica las posibles pérdidas de ingresos para los países en desarrollo, lo que plantea serias dudas sobre la justicia distributiva de la transición climática europea.

Cuadro 03: Impacto Estimado del CBAM en los Ingresos de Países en Desarrollo

País/Región	Impacto en el Ingreso Real (si el carbono costara \$88/tonelada)
Países Desarrollados	+ \$2.5 mil millones
Países en Desarrollo	- \$5.9 mil millones
Federación Rusa	- \$3.0 mil millones
China	- \$800 millones
India	- \$400 millones
Brasil	- \$100 millones

Fuente. Elaboración propia sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2024).



Estos datos económicos han alimentado una poderosa narrativa de injusticia climática. En las negociaciones de la CMNUCC (COP27 y COP28), delegaciones de numerosos países del Sur Global han argumentado que el CBAM representa una abdicación de la UE de sus responsabilidades históricas. Al imponer una carga en la frontera, la UE estaría, de facto, obligando a otros a pagar por un problema que Europa contribuyó desproporcionadamente a crear, contraviniendo directamente el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR-RC). Esta percepción de que el PVE prioriza la competitividad europea sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha generado una profunda desconfianza, dificultando el avance en otras áreas de la negociación climática, como la financiación para la adaptación y las pérdidas y daños (Claar, 2022).

El análisis muestra que la estrategia de transición verde europea, lejos de ser neutral, genera efectos redistributivos regresivos que impactan de manera desproporcionada en las economías más vulnerables. Al documentar esta dinámica con evidencia empírica, se contribuye a la literatura sobre gobernanza climática al demostrar que los instrumentos europeos no solo regulan mercados, sino que también reconfiguran el equilibrio normativo entre justicia climática y competitividad económica en el orden internacional.

6. Conclusiones

El análisis del Pacto Verde Europeo (PVE) permite afirmar que la iniciativa de la Unión Europea no es únicamente una estrategia climática interna que alcanza a sus países miembros, sino un proyecto de proyección normativa, centrada en el cambio climático, que está reconfigurando la gobernanza climática global. Su impacto va más allá de la descarbonización europea: introduce nuevas dinámicas de poder en el sistema internacional y genera un escenario de tensiones estructurales entre ambición climática, equidad y soberanía.

Uno de los principales aportes de este trabajo es mostrar que el PVE debe entenderse como un poder híbrido. De su aplicación resulta que los mecanismos coercitivos, como el CBAM, y la condicionalidad verde en acuerdos comerciales se entrelazan con instrumentos persuasivos como la diplomacia climática, el Global Gateway y las Asociaciones para una Transición Energética Justa, configurando un ejercicio de influencia que combina incentivos y presiones. Esta lectura integrada enriquece la literatura, que hasta ahora en su mayor parte tendía a analizar estas dimensiones por separado, y permite comprender mejor la forma en que la UE articula regulación, diplomacia y narrativa para proyectar su liderazgo.

Un segundo aporte consiste en analizar que esta proyección de poder genera efectos asimétricos que van más allá del plano comercial. El PVE no es percibido de manera homogénea: mientras que algunos actores lo asumen como un referente regulatorio, muchos países del Sur Global lo califican como una forma de “colonialismo ecológico”. La evidencia revisada muestra que el CBAM y otras medidas imponen costos desproporcionados sobre economías con menor capacidad de adaptación, debilitando principios como las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR-RC) y alimentando narrativas de injusticia climática. Con ello, la transición verde europea se convierte también en un factor de erosión de la confianza multilateral.

En tercer lugar, los hallazgos permiten afirmar que el PVE ha politizado de manera decisiva la agenda climática internacional. La contestación del grupo BASIC, las fricciones transatlánticas con Estados Unidos y la instrumentalización de este debate por parte de China evidencian que la política climática se ha convertido en una arena de competencia geopolítica. Este resultado es particularmente relevante porque conecta los estudios sobre gobernanza ambiental con los de geoconomía y relaciones de poder global, mostrando que los instrumentos ambientales europeos no solo regulan mercados, sino que también redefinen alianzas y equilibrios estratégicos.

Se concluye, por tanto, tal y como expresa la hipótesis planteada: el Pacto Verde Europeo ha trascendido su naturaleza de política ambiental interna para consolidarse como un mecanismo de política exterior que redefine las relaciones de poder internacional. La investigación demuestra que la UE ha instaurado un modelo de gobernanza basado en la proyección de poder regulatorio que, si bien es eficaz para elevar estándares, ha fracturado el consenso multilateral.

En consecuencia, el ‘impacto’ del PVE no debe medirse solo en toneladas de carbono reducidas, sino en su capacidad para reconfigurar las reglas del comercio global, generando un nuevo status quo donde la capacidad de adaptación a las normas verdes determina la competitividad económica de las naciones. Las tensiones geopolíticas identificadas no son fallos coyunturales, sino efectos estructurales de este nuevo paradigma de ‘coerción normativa’ que desafía los principios de equidad del régimen climático tradicional.

La contribución principal de este artículo radica en haber mostrado que el PVE funciona como un laboratorio de gobernanza climática, donde se entrelazan poder normativo, competencia geoconómica y justicia climática. El futuro del PVE como paradigma de gobernanza global dependerá de la capacidad de la Unión Europea para transformar este liderazgo conflictivo en un liderazgo cooperativo e inclusivo, capaz de equilibrar ambición climática con equidad y de evitar que la transición verde se convierta en un nuevo eje de fragmentación internacional.

7. Referencias

- Abdul K., Yichen W., Khalid A., (2025) Europe's environmental dichotomy: The impact of regulations, climate investments, and renewable energy on carbon mitigation in the EU-22, *Energy Policy*, Volume 198, 114498, ISSN 0301-4215, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2025.114498>
- Biermann, Frank. (2014). *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. <https://direct.mit.edu/books/monograph/3049/Earth-System-GovernanceWorld-Politics-in-the>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.
- Claar, C. (2022). Green colonialism in the European Green Deal: Continuities of dependency and the relationship of forces between Europe and Africa. *Culture, Practice & Europeanization*, Vol. 7, no. 2 pp. 262 – 274
- Cognuck González, S., & Numer, E. (2020). *¿Qué es la gobernanza climática?*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Comisión Europea (2019). Comunicación. *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 (COM(2019) 640 final. EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex
- Comisión Europea. (2021). Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *La Estrategia Global Gateway*. JOIN (2021) 30 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>
- Consejo de la Unión Europea. (2023). *Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile*. Comunicado de Prensa. <https://www.chile.gob.cl/ue/chile-y-la-union-europea-firman-el-acuerdo-marco-avanzado>
- Consejo de la Unión Europea. (s. f.). *Pacto Verde Europeo*. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/#:~:text=Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs-,%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Pacto%20Verde%20Europeo?,Estados%20miembros%20de%20la%20UE>
- Daly, H. E. (1996). *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Beacon Press. <http://pinguet.free.fr/daly1996.pdf>
- Diccionario panhispánico del español jurídico*. (S/f). Rae.es. Poder Normativo. Recuperado el 20 de noviembre de 2025, de <https://dpej.rae.es/lema/poder-normativo>
- Eicke, Laima & Weko, Silvia & Apergi, Maria & Marian, Adela. (2021). Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism. *Energy Research & Social Science*. https://www.researchgate.net/publication/354385518_Pulling_up_the_carbon_ladder_Decarbonization_dependence_and_third-country_risks_from_the_European_carbon_border_adjustment_mechanism
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (STU-Student edition). Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rtgw>
- European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union. (2023). *Carbon border adjustment mechanism: information for importers of electricity*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/978057>
- Fundación Por el Clima. (s. f.). *El Acuerdo de París y su importancia en el cambio climático*. <https://porelclima.org/actua/ambicioncop/objetivo/agenda-accion-climatica-global/5789-el-acuerdo-de-paris-y-su-importancia-en-el-cambio-climatico#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20funciona?,clim%C3%A1ticas%20cada%20vez%20m%C3%A1s%20ambiciosas>
- German Council on Foreign Relations (DGAP). (s. f.). *Common but differentiated responsibilities (CBDR)*. DGAP. <https://dgap.org/en/research/glossary/climate-foreign-policy/common-differentiated-responsibilities-cbdr>
- Hart, J. (1976). Three approaches to the measurement of power in international relations. *International Organization*, 30(2), 289-305. <https://doi.org/10.1017/s0020818300018282>
- Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP). (2021, 26 marzo). *El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas: análisis económico y de reparación ambiental en la implementación del Acuerdo de París* - Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP). <https://inte.pucp.edu.pe/noticias-y-eventos/noticias/el-principio-de-responsabilidades-comunes-pero-diferenciadas-analisis-economico-y-de-reparacion-ambiental-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paris/>
- International Emissions Trading Association. (2024). *International reaction to the EU carbon border adjustment mechanism*. International Emissions Trading Association.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (REV-Revised). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7sq9s>
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23. doi:10.1017/S1537592710004068
- Le Blanc, D. (2023, 5 de junio). *Potential conflicts between the European CBAM and the WTO rules*. Norton Rose Fulbright. <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/9c5d9ec6/potential-conflicts-between-the-european-cbam-and-the-wto-rules>
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S., & Wolff, G. (2021). *The Geopolitics of the European Green Deal*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>



- Norton Rose Fulbright. (2023, 5 de junio). *Potential conflicts between the European CBAM and the WTO rules*. <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/9c5d9ec6/potential-conflicts-between-the-european-cbam-and-the-wto-rules>
- Nye, Jr., Joseph S. "Soft Power and the Public Diplomacy Revisited." *The Hague Journal of Diplomacy* 14 (April 2019): 1-14.
- Ordonez, J. A., Vandyck, T., Keramidas, K., Garaffa, R., & Weitzel, M. (2024). *Just Energy Transition Partnerships and the future of coal*. *Nature Climate Change*, 14, 1026–1029. <https://doi.org/10.1038/s41558-024-02086-z>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023). *Actas del Comité de Comercio y Medio Ambiente*. Documento WT/CTE/M/73.
- Organización Mundial del Comercio. (s. f.). *¿Qué es la OMC?*. OMC. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm
- Schlosberg, David, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Oxford, 2007; online edn, Oxford Academic, 1 Sept. 2007), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286294.001.0001>
- Scholten, D. (2018). *The Geopolitics of Renewables*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67855-9_1
- Siddi, M. (2021). The European Green Deal: A new geopolitical paradigm for the EU? *The International Spectator*, 56(2), 1-7.
- UNCTAD. (2022). *A Global Just Transition Climate and development goals in a world of extreme inequalities*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Valton Legrá, E. (2021). *Geopolítica y Geoeconomía: una visión sistémica*. Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García". <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/download/246/741?inline=1>
- World Bank. (2025). *State and trends of carbon pricing 2025*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2255-1>
- Zenghelis, D. (2022). *CBAM as a Geoeconomic Tool*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.